

**STUDI DESKRIPTIF TENTANG PROSES PENYUSUNAN
ANGGARAN DAERAH DI DINAS TENAGA KERJA,
TRANSMIGRASI DAN KEPENDUDUKAN
PROVINSI JAWA TIMUR.**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
dalam Memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi
Jurusan Akuntansi**



Diajukan Oleh :

Dika Rizky Widianto
0413010408/FE/AK

**KEPADA
FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN"
JAWA TIMUR
2010**

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, hidayah dan karuniaNya, sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini, yang berjudul **“Studi Deskriptif Tentang Proses Penyusunan Anggaran Daerah Di Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur”**. Adapun salah satu tujuan penyusunan skripsi untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Ekonomi Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

Peneliti menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini tidak akan terselesaikan dengan baik tanpa adanya bimbingan, petunjuk, dan saran dari berbagai pihak yang menurut peneliti kesemuanya itu tidak dapat diukur dengan materi. Pada kesempatan ini peneliti menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang sebesar besarnya kepada :

1. Dr. Ir. Teguh Soedarto, M.P, selaku Rektor Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
2. Dr. Dhani Ichsanuddin Nur, MM., Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
3. Dr. Sri Trisnaningsih, MSi, Ketua Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
4. Dr. Indrawati Yuhertiana, MM. Ak, selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah memberikan petunjuk dan bimbingan dalam pengerjaan skripsi ini.

5. Segenap tenaga pengajar, karyawan dan seluruh rekan-rekan mahasiswa terutama Fakultas Ekonomi Jurusan Akuntansi angkatan 2004 Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
6. Bapak Mukadi, SH, M.Hum. Kepala Sub Bagian Penyusunan Program Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur.
7. Bapak Mustofa, Staf Panitia Pengadaan Barang dan Jasa Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur yang telah membantu dalam penyediaan data-data yang dibutuhkan peneliti untuk proses penelitian.
8. Karyawan dan staf Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur yang telah membantu penulis hingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik.
9. Bapak, Ibu dan Adikku yang telah memberikan banyak dorongan, semangat serta doa restu, baik secara moril maupun materiil.

Akhirnya penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan didalam penulisan skripsi ini, oleh karenanya penulis senantiasa mengharapkan kritik dan saran bagi perbaikan di masa mendatang. Besar harapan penulis semoga skripsi ini memberikan manfaat bagi pembaca.

Surabaya, Maret 2010

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI	iii
ABSTRAK	viii
 BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian	6
1.4. Manfaat Penelitian	7
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Penelitian Terhahulu	8
2.2. Landasan Teori	12
2.2.1. Anggaran Daerah	12
2.2.1.1. Pengertian Anggaran Daerah	12
2.2.1.2. Konsep Anggaran Daerah	13
2.2.1.3. Fungsi Dan Pentingnya Anggaran Daerah.....	14
2.2.1.4. Prinsip Anggaran Daerah	18
2.2.1.5. Siklus Anggaran	20

2.2.2. Paradigma Dan Sistem Anggaran	22
2.2.2.1. Paradigma Anggaran	22
2.2.2.2. Perkembangan Sistem Anggaran	22
2.2.3. Perencanaan Anggaran	26
2.2.3.1. Pengertian Perencanaan Anggaran	26
2.2.3.2. Perencanaan Nara Sumber Dan Peserta Musrembang	27
2.2.3.3. Penganggaran	28
2.2.3.4. Pendekatan <i>Bottom-Up</i>	30
2.2.3.5. Pendekatan <i>Top-Down</i>	30
2.2.4. Sentralisasi Dan Desentralisasi	31
2.2.4.1. Pengertian	31
2.2.5. Peran Pemerintah Daerah Dalam Penganggaran	31
2.2.6. Peran Masyarakat Dalam Penyusunan Anggaran	32
2.2.6.1. Pengertian Partisipasi	32
2.2.6.2. Musrenbang	32
2.2.6.3. Pengertian	33
2.2.6.4. Tujuan	33

2.2.7. Penyusunan Anggaran Daerah (APBD)	34
2.2.7.1. Proses Penyusunan Anggaran	34
2.2.7.2. Tahapan Penyusunan Rancangan APBD	36
2.2.7.3. Kebijakan Umum Anggaran	37
2.2.7.4. Kriteria Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran	38
2.2.7.5. Mekanisme Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran	39
2.2.8. Strategi Dan Prioritas APBD	40
2.2.8.1. Kriteria Rumusan Strategi Dan Prioritas APBD	43
2.2.8.2. Mekanisme Perumusan Strategi Dan Prioritas APBD	44
2.2.9. Akuntansi Anggaran	45
2.2.9.1. Pengertian Akuntansi Anggaran	45
2.2.9.2. Penyusunan Akuntansi Anggaran	45
2.2.10. Tranparansi Publik	46
2.2.11. Akuntabilitas Publik	46

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian	48
3.2. Alasan Ketertarikan Peneliti	49

3.3. Lokasi Penelitian	50
3.4. Penentuan Informan	50
3.5. Sumber Data dan Jenis Data.....	50
3.6. Teknik Pengumpulan Data	51
3.7. Analisis Data	54
3.8. Keabsahan Data.....	55

BAB IV DESKRIPSI OBYEK PENELITIAN

4.1. Gambaran Umum Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur.....	57
4.2. Arah Kebijakan Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur 2009-2014.....	58
4.3. Tugas dan Fungsi Pokok Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur.....	60

BAB V HASIL PEMBAHASAN

5.1. Penganggaran Daerah di Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur.....	73
5.2. Partisipasi dalam penyusunan Anggaran.....	80
5.3. Prilaku Aparatur dalam penyusunan Anggaran.....	87

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

6.1.1.	Penganggaran Daerah di Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur.....	91
6.1.2.	Partisipasi dalam penyusunan Anggaran.....	92
6.1.3.	Prilaku Aparatur dalam penyusunan Anggaran.....	93
6.2.	Saran.....	94

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

STUDI DESKRIPTIF TENTANG PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN DAERAH DI DINAS TENAGA KERJA TRANSMIGRASI DAN KEPENDUDUKAN PROVINSI JAWA TIMUR.

Oleh

Dika Rizky w.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan proses penyusunan anggaran daerah atau APBD terkait dengan penerapan pengelolaan keuangan daerah oleh Dinas Tenaga Kerja Transmigrasi dan kependudukan Provinsi Jawa Timur.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang menggunakan pendekatan fenomenologi. Informan ditentukan dengan teknik *snow ball*, yaitu penggalian data melalui wawancara mendalam dari satu responden ke responden lainnya dan seterusnya sampai peneliti tidak menemukan informasi baru lagi, jenuh. Analisis data menggunakan metode miles dan huberman yaitu: data *reduction*, data *display* dan *conclusiv drawing*. Fokus yang diteliti dalam penelitian ini adalah proses penyusunan anggaran daerah atau APBD di Dinas Tenaga Kerja Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur mulai dari mekanisme perencanaan sampai pada proses penganggaran.

Hasil dari penelitian ini adalah Mekanisme perencanaan dan penganggaran Disnakertransduk terbentuk dari suatu kebijakan yang sudah terencana dan terorganisir (Arah Kebijakan) yang berasal dari usulan-usulan APBD tahun lalu yang diangkat dan diterapkan dalam APBD tahun berikutnya yang kemudian dijabarkan sesuai program prioritas sementara dan tupoksi masing-masing SKPD di dalam rencana strategi (RENSTRA) dengan mengilhami persamaan persepsi rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) agar sejalan dengan visi misi pembangunan provinsi jawa timur. Selain itu Disnakertransduk bukan hanya sebagai Koordinator, Regulator dan Fasilitator bagi SKPD kabupaten/kota atau Pemerintah Tingkat II tetapi di dalam penerapannya di lapangan terkadang Disnakertransduk juga selain berkerjasama dengan SKPD kabupaten/Pemerintah tingkat II juga kerap bersentuhan langsung dengan lapisan masyarakat dalam pelaksanaan teknisnya.

Kata kunci: Penelitian kualitatif, Perencanaan, Anggaran daerah, Partisipasi anggaran.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Lahirnya Undang-Undang no. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, dan aturan pelaksanaannya, khususnya PP No. 105 Tahun 2005 tentang pengelolaan dan pertanggung jawaban Keuangan Daerah maka terhitung sejak tahun anggaran 2001, telah terjadi pembaharuan di dalam manajemen keuangan daerah. Adanya otonomi daerah ini, daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sesedikit mungkin campur tangan pemerintah pusat. Otonomi daerah merupakan sebuah bukti konkret arus tersebut yang telah merubah pola pemerintahan dan kekuasaan yang semula terpusat, berubah menyebar ke berbagai daerah. Hal tersebut menjadi sangat penting dalam kegiatan pembangunan daerah, yang lebih menekankan pada kemampuan dan kemandirian. Struktur organisasi pemerintahan daerah, dalam rangka otonomi daerah, diberi keleluasaan berubah dan menyesuaikan dengan setiap perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewajiban yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah, tentunya semua kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus dipertanggung jawabkan secara akuntabel dan

transparan, baik kepada masyarakat di daerah maupun kepada pemerintah pusat.

Pelaksanaan otonomi daerah yang baik harus didukung oleh semua pihak yang terkait, baik sumber dana (anggaran), sumber daya alam. Sumber daya tersebut kemudian harus dikelola secara maksimal agar dapat menghasilkan sumber dana untuk daerah tersebut. Pengelolaan sumber daya alam yang maksimal harus didukung oleh sumber daya manusia (*stakeholder*) yang ada di daerah. Baik dari elemen masyarakat maupun dari aparatur pemerintah daerah. Pembaharuan di dalam manajemen keuangan daerah di era otonomi daerah ini, ditandai dengan perubahan yang sangat mendasar, sistem penganggaran terjadi karena besarnya tuntutan masyarakat terhadap transparansi dan akuntabilitas terhadap penyelenggaraan jalannya pemerintahan. Aspek utama budgeting *reform* adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget* (Yuwono, Sony dkk, 2005: 63).

Perubahan paradigma anggaran daerah dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif.

Penganggaran merupakan suatu proses yang sangat rumit pada organisasi sektor publik, termasuk di antaranya pemerintah daerah. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik (Mardiasmo, 2005: 61). Penganggaran sektor publik terkait dalam proses

penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi.

Menghasilkan anggaran daerah (APBD) yang efisien dan efektif, dibutuhkan partisipasi dari masyarakat, karena dari informasi masyarakatlah pemerintah daerah dapat mengetahui aspirasi dan kebutuhan dari masyarakat sendiri. Pemerintah daerah hanya sebagai penyelenggara dalam perencanaan dan implementasi anggaran daerah.

Otonomi daerah memiliki implikasi terhadap penyelenggaraan pemerintah yang harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Perubahan paradigma ini membawa konsekuensi bagi pemerintah. Diantara perubahan yang harus dilakukan adalah pendekatan dalam penganggaran (Yuwono, Sony, dkk, 2005: 58). Dalam pengelolaan keuangan daerah juga harus mengikuti prinsip transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*. Peran penting anggaran dalam organisasi sektor publik berasal dari kegunaannya dalam menentukan estimasi pendapatan atau jumlah tagihan atas jasa yang diberikan. Anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya ke dalam kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas (Nordiawan. D. 2006: 48). Pengertian tersebut

mengungkap peran strategis anggaran dalam pengelolaan kekayaan sebuah organisasi publik. Organisasi sektor publik tentunya berkeinginan memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat, tetapi seringkali terkendala oleh terbatasnya sumber daya yang dimiliki.

Penerapan sistem anggaran kinerja dalam penyusunan anggaran dimulai dengan perumusan program dan penyusunan struktur organisasi pemerintah yang sesuai dengan program tersebut, serta penentuan indikator kinerja yang digunakan sebagai tolak ukur dalam pencapaian tujuan program yang telah ditetapkan.

Sebagai pendekatan yang baru dalam anggaran sektor publik, pendekatan kinerja disampaikan oleh Bastian, Indra (2002: 14) merupakan teknik penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan beban kerja dan biaya unit dari setiap kegiatan terstruktur. Pengertian terstruktur, diawali dengan pencapaian tujuan, program, dan didasari pemikiran bahwa penganggaran digunakan sebagai alat manajemen. Oleh karena itu anggaran dianggap sebagai pencerminan program kerja.

Perilaku para aparatur memang sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan pemerintah. Anggaran mempunyai dampak yang besar terhadap perilaku manusia. Anggaran memberikan informasi kepada manusia mengenai apa yang diharapkan dan kapan harus dilaksanakan. Anggaran memberikan batasan mengenai apa yang boleh dibeli dan seberapa banyak yang boleh dibeli. Anggaran membatasi ruang gerak manusia (Kusuma, 2004: 51). Penyusunan anggaran merupakan bagian dari proses anggaran.

Penyusunan anggaran adalah suatu tugas yang bersifat teknis. Kata-kata seperti keuangan, angka, estimasi muncul ketika seseorang berpikir mengenai anggaran. Tetapi, dibalik seluruh citra teknis yang berkaitan dengan anggaran, terdapat manusia. Manusalah yang menyusun anggaran dan manusia jugalah yang harus hidup dengan anggaran tersebut (Ikhsan dan Ishak, 2005: 159). Tidaklah mengherankan kalau setiap penyusunan anggaran, faktor keperilakuan harus dicermati dan dipertimbangkan agar tujuan anggaran tercapai.

Masih rendahnya kemampuan Pemahaman dan motivasi kerja para aparatur daerah merupakan kendala yang sampai saat ini belum terpecahkan. Latar belakang pendidikan para aparatur yang menangani anggaran dan pembukuan belum cukup memuaskan karena sebagian besar masih merupakan lulusan SLTA, ataupun mungkin juga sarjana namun bukan secara khusus mengkaji akuntansi. Padahal inovasi dan upaya strategis untuk meningkatkan daya tawar informasi akuntansi memerlukan latar belakang pendidikan yang cukup dan professional.

Selain hal itu banyaknya kendala-kendala yang terjadi dalam pelaksanaan anggaran seperti misalnya : keterlambatan penyusunan anggaran, kurang optimalnya masalah penyerapan dana dan ketepatan arah sasaran dari tujuan anggaran tersebut apa sudah tercapai dengan benar sesuai skala prioritas yang ada terkait keterbatasan dana yang tersedia.

Dengan mengacu kepada uraian di atas, peneliti memandang anggaran pemerintah daerah merupakan suatu realitas sosial yang disusun

dengan adanya interaksi sosial antara berbagai pihak. Oleh karena itu, pada penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengeksplorasi pemahaman atas fenomena penganggaran dengan berfokus tentang bagaimana proses penyusunan anggaran pemerintah daerah khususnya yang berkaitan dengan mekanisme penyusunan anggaran dan penerapannya di lapangan serta tingkat pemahaman dan perilaku aparatur terkait proses penyusunan anggaran daerah tersebut.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang terjadi di dalam organisasi pemerintahan yang telah diuraikan pada sub bab diatas, maka berikut ini dibuat suatu perumusan masalah yang dapat dituangkan dalam pertanyaan :

1. Bagaimana proses perencanaan dan penyusunan anggaran daerah di Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur?
2. Sejauhmana tingkat pemahaman para aparatur dalam proses penyusunan anggaran daerah di Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur?

1.3. Tujuan Penelitian

Secara khusus penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk :
Mengetahui secara mendalam proses penyusunan anggaran daerah di Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur, serta

sejauhmana tingkat pemahaman para aparatur dalam proses penyusunan anggaran daerah tersebut.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan Latar belakang, rumusan masalah, dan tujuan penelitian tersebut, maka manfaat penelitian ini dapat dinyatakan sebagai berikut :

1. Bagi Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur.

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dalam rangka penyempurnaan proses penyusunan anggaran daerah untuk tahun-tahun berikutnya.

2. Bagi Peneliti

Sebagai masukan bagi peneliti sendiri dalam memperoleh pengalaman yang nyata, sehingga dapat membandingkan teori yang telah diperoleh selama kuliah dengan keadaan yang terjadi sebenarnya.

3. Bagi Pembaca

Dari hasil penelitian ini semoga dapat digunakan oleh pembaca sebagai bahan pertimbangan untuk menindak lanjuti penelitian selanjutnya yang serupa dan sebagai referensi bagi penelitian yang lain dimasa yang akan datang.